

이달의 초점

복지급여 신청주의 개선 및 극복 방안

공공부조의 '신청주의' 개념과 시사점: 법률, 제도, 언론 분석을 중심으로

| 임덕영 |

주요 복지국가의 신청주의 개념 및 적용

| 김기태·임덕영·이다미 |

프랑스 복지급여 신청주의 개선 사례: 원천연대를 중심으로

| 정은희 |

탈신청주의의 네 가지 모형 검토

| 김기태·오성재·최준영 |

공적 노후소득보장체계 재구조화와 신청주의 개선: 기초연금을 중심으로

| 이다미 |

탈신청주의를 위한 데이터 측면에서의 검토 사항

| 이주미 |

복지급여 자동화에 이르는 몇 가지 경로

| 노대명 |



공적 노후소득보장체계 재구조화와 신청주의 개선: 기초연금을 중심으로¹⁾

Restructuring the Public Old-Age Income Security System: Addressing the Basic Pension's Application-Based Approach

이다미 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 부연구위원

기초연금은 2014년 도입 이후 계속된 급여 인상과 함께 준보편적 제도로 안착하였으나, 신청주의 원칙과 복잡한 선정 기준이 맞물려 행정상의 여러 비효율 문제를 보이고 있다. 기초연금 비수급과 같은 문제가 단순히 정보 부족이나 타 급여와의 제도 간 충돌에서 유발된 것이라면 이는 개인의 귀책이라기 보다는 공적 노후소득보장체계에 내재된 근본적 과제와 연결된다. 해외 사례를 보더라도 보편적 급여가 반드시 자동 지급을 의미하는 것은 아니며, 소득비례연금을 보완하는 보충급여 역시 신청 여부는 일률적이지 않다. 향후 기초연금의 신청주의 개선은 복잡성 해결을 위한 제도 합리화를 최우선으로 하되 중장기적으로는 공적 노후소득보장체계 전반의 정합성을 높이는 것이 필요하다.

1 들어가며

2014년 7월 도입된 기초연금은 전신(前身)인 기초노령연금의 지급 범위를 그대로 따르되 급여액을 인상하는 방식으로 도입되었다. 기초노령연금은 2007년 도입 당시 향후 국민연금 성숙에 따라 축소될(fade out) 한시적 제도로 그 성격을 규정하였

나(정경희 외, 2009), 현재는 기초연금 개편 이후 영구적 성격의 제도로 자리매김하였다. 2014년 도입 당시 6조 9001억 원이던 기초연금 예산은 2023년 22조 5493억 원으로 10년간 세 배 넘게 증가하였는데(보건복지부, 2024), 급여 인상을 통한 제도 확대 외에도 65세 이상 고령인구의 신규 수급자 진입이 지출 증가에 대한 압력으로 작용하였

1) 이 글은 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 김성아, 이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미, 이주미, 최준영. (2025). 「복지급여 신청주의 개선을 위한 연구」의 제5장 제1절을 수정·편집한 것이다.

다. 각 연도 기초연금 기준연금액은 지난 10년 사이 크게 높아졌으며, 국민연금 A값 대비 비율 역시 소폭 상승하였다(표 1).

이런 가운데 최근 대통령이 언급한 ‘신청주의 폐지’는 공적 노후소득보장체계 재구조화 논의에 새로운 정책 과제를 던졌다. 이에 이 글은 기초연금을 중심으로 공적 노후소득보장체계 개편 과정에서 신청주의 개선이 갖는 함의와 정책 방향을 고찰하는데 목적이 있다. 구체적으로 제도 설계의 복잡성과 신청주의 관계, 기초연금 개편 경로에서 신청주의가 갖는 의미, 해외 노후소득보장제도의 급여 지급 방식을 비교·분석한다.

2 기초연금 설계의 복잡성과 신청주의

가. 기초연금 수급과 신청주의 문제

기초연금은 당사자의 신청 행위를 수급의 전제로 하는 신청주의 급여 중 하나로, 법률상 신청과 조사 절차가 명확하게 규정되어 있다. 현행 「기초연금법」은 제10조(기초연금 지급의 신청)에서 수급 희망자의 신청 행위를 급여 개시의 필수적인 절차로 규정하고, 제11조(조사·질문 등)에서 신청자의 자격 확인을 위한 직권조사 권한을 함께 둔다. 그러나 기초연금의 목표 수급률 70% 대비 실제 수급률은

[표 1] 국민연금 A값 대비 기초연금 기준연금액 변화(2015~2024년)

(단위: 원, %)

구분	국민연금 A값 (A)	기초연금 기준연금액 (B)	A값 대비 비율 (B/A*100)
2015년	2,044,756	202,600	9.9
2016년	2,105,482	204,010	9.7
2017년	2,176,483	206,050	9.5
2018년	2,270,516	250,000	11.0
2019년	2,356,670	253,750(300,000)	10.8(12.7)
2020년	2,438,679	254,760(300,000)	10.4(12.3)
2021년	2,539,734	300,000	11.8
2022년	2,681,724	307,500	11.5
2023년	2,861,091	323,180	11.3
2024년	2,989,237	334,810	11.2

주: 단독가구 기준
출처: 저자 작성.

[표 2] 기초연금 도입 이후 수급률 추이(2014~2023년)

(단위: 명, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
65세 이상 노인인구	6,520,607	6,771,214	6,987,489	7,345,820	7,638,574	8,013,661	8,481,654	8,835,486	9,250,116	9,711,536
수급자 수	4,353,482	4,495,183	4,581,406	4,868,576	5,125,731	5,345,728	5,659,751	5,973,059	6,238,798	6,508,574
수급률	66.8	66.4	65.6	66.3	67.1	66.7	66.7	67.6	67.4	67.0

출처: "통계로 본 2023년 기초연금", 보건복지부, 2024. p. 5.

이보다 낮은 수준에 머물고 있다(표 2). 기초연금이 수급자 수와 재정 규모의 지속적 확대에도 불구하고 수급률은 다소 정체되는 양상을 나타내는 것이다. 물론 법에서 규정하는 기초연금 수급권자의 범위에 따라 수급 대상에서 제외되는 집단이 포함되어 있어²⁾ 실제로 관측되는 비수급의 원인을 모두 미신청에 따른 결과로 단언하기는 어렵다. 또한 기초연금은 만 65세 생일이 속하는 달의 1개월 전부터 신청이 가능한데, 신청 후 행정절차를 거쳐 급여가 지급된다. 기초연금 신청 이후 실제로 급여 지급까지 평균 2개월의 시간이 소요되는 등 특정 시점을 기준으로 산출한 수급률이 목표 수급률에 달하지 못하는 문제가 발생할 수 있다(고제이 외, 2025).³⁾

다양한 원인이 있지만 65세 이상 노인의 기초연금 수급률이 당초 설정한 목표치(70%)에 도달하지

못하는 것은 노후에 추가 소득을 확보하기 위한 권리 실현이 자동으로 담보되지 않음을 보여 준다. 특히 기초연금 미신청이 앞서 이야기한 시점 차이로 인한 것 이외에, 제도 자체의 복잡성에서 기인한 행정적 문제이거나, 생계급여 등 타 급여와의 관계에서 발생하는 의도적인 미신청이라면 이는 단순히 개인의 무관심이나 정보 결여의 문제가 아니라 기초연금 설계의 제도 정합성을 근본적으로 재검토해야 할 필요성으로 이어진다. 즉 기초연금이 준보편적 제도임에도 까다로운 선별 과정을 유지하는 구조가 오늘날 비수급 문제를 초래한다면 최근 대통령 발언으로 본격화된 신청주의 개선 논의는 단순한 복지행정 효율화를 넘어 기초연금을 포함한 공적 노후소득보장체계 재구조화의 맥락에서 다루어져야 한다.

2) 대표적으로, 특수지역연금 수급권자 및 그 배우자가 이에 해당한다(기초연금법 제3조).

3) 고제이 외(2025)에서는 특수지역연금 수급권자를 수급률 산정 시 모집단에 포함하는 것이 합리적이지 않다고 보고 있다.

나. 기초연금의 선정 기준 및 급여 산정의 복잡성

기초연금은 과거 기초노령연금과 달리 기준연금액 설정 시 국민연금 A급여액 수준을 고려하고 국민연금과의 연계 감액을 적용하는 등 공적 노후소득보장체계의 주축인 국민연금과의 관계가 더욱 밀접해졌다. 이런 가운데 수급자 선정의 핵심 기준이 되는 소득인정액 방식은 상당히 복잡하다. 소득·재산으로 산정되는 소득인정액은 포함되는 소득 범위가 넓은 데다 가구 단위 적용, 각종 공제 및 환산 규정들이 포함되어 있어 수급권자가 자신의 수급 자격과 예상 급여액을 직관적으로 판단하기 어렵게 만들고 있다. 기초연금이 하위 70%에 지급되는 성격에 비추어 볼 때, 오늘날 소득인정액 방식의 정교한 선별은 과도하게 복잡하다는 비판을 가져온다. 따라서 기초연금의 대상자 선별 기준이 도입 10년이 지난 현재도 적절한 기준인지 재검토할 필요가 있다.

이와 같은 제도의 복잡성은 신청주의 원칙에 근거한 행정절차가 더해질 때 더 큰 문제를 초래한다. 기초연금적정성평가위원회(2023) 역시 현행 신청주의 적용 속에서 수급권자의 신청 과정과 제도 이해의 어려움에서 비롯되는 수용성에도 영향을 줄 수 있음을 언급하며 선정 기준을 소득인정액이 아니라 기준중위소득 등 지급과는 다른 기준에 연동하는 것을 대안으로 제시하였다. 다음 장에서 구체적으로 언급하겠지만 전체 연령을 포함

하는 공공부조와의 관계도 중요한 쟁점이다. 만 65세 이상 생계급여 수급자는 보충성 원칙에 따라 생계급여에서 기초연금 급여가 그만큼 상계되기 때문에 일부 대상자로 하여금 기초연금을 신청하는 것이 불리하다고 판단할 수 있게 한다. 이 경우 기초연금을 신청하지 않는 것은 개인의 부도덕성 문제가 아니라 제도 간 부정합성이 초래한 결과로 이해되어야 하고, 신청주의 개선 논의는 기초연금 선정 기준 및 급여 산정의 단순화, 더 나아가 노후소득보장체계의 정합성 제고 관점에서 봐야 한다.

3 기초연금 개편과 신청주의 개선

가. 기초연금 개편과 신청주의 개선의 관계

기초연금 개편 논의에서 '신청'의 문제는 종종 행정절차상의 번거로움으로만 다루어지는 경향이 있다. 전술한 바와 같이 기초연금이 준보편적 성격을 가지면서도 선정 기준과 급여 산정이 복잡할수록 행정당국은 오지급, 환수와 같은 제도 집행의 오류를 막기 위해 '신청-동의-증빙'을 필수적으로 요구하는 경향이 강해진다. 이때 신청주의 개선은 대국민 홍보 강화나 일선 공무원의 서비스 개선만으로 해결되기 어렵다. 선정 기준과 급여 산정을 여전히 복잡한 상태로 둔 채 신청 절차만 지금보다 간소화하는 것은 수급자의 정보 습득 및 이해, 행정당국의 처리 부담을 근본적으로 개선하지 못한다.

이 점에서 기초연금의 미래 개편 방향은 곧 집행 과정에서 어느 정도의 신청주의 개선, 즉 자동 지급을 전적으로 수용할 수 있는지와 직결된다. 노인이면 누구에게나 주어지는 시민권적 권리로서 기초연금을 규정하면 이론적으로 자동 지급 가능성이 커지지만, 제도가 국민연금을 보완하는 보충급여로 재편되거나(최저연금), 효과적인 빈곤 개선을 목표로 선별성이 강화될수록(범주적 공공부조) 행정당국의 집행은 훨씬 더 엄격한 절차를 요구할 수 있다. 즉 기초연금의 개편 경로와 신청주의 개선은 서로 독립적이지 않다.

공적 노후소득보장체계 개편 논의에서 기초연금의 경로는 크게 네 가지로 정리된다. 첫째, 현행 제도에 가장 가깝게 유지하는 방안(모수적 조정), 둘째, 별도 분리하여 노인 대상 범주적 공공부조로 전환하는 방안(제도 축소), 셋째, 중장기적으로 국민연금의 불충분성을 보완하는 최저연금 도입 방안, 마지막으로, 거주 기반(residence-based) 기초연금으로 선별성을 제거하여 보편성을 확대하는 방안이다. 이 중 노인 대상 범주적 공공부조와 거주 기반 기초연금은 국민연금 급여와 직접 연계되지 않는 것에 반해 최저연금은 국민연금과의 명확한 연계와 제도 성숙-사각지대의 대폭 개선-을 전제로 한다는 점에서 성격이 뚜렷하게 구분된다. 그 외에도 어느 방안을 선택하느냐에 따라 신청주의 개선이 쉬울 수도 있고, 반대로 더 어려워질 수 있다는 점을 전제해야 한다.

나. 기초연금 개편의 주요 방안과 신청주의 개선 가능성

기초연금 개편은 단일한 제도 변화에 그치지 않고, 공적 노후소득보장체계를 구성하는 국민연금과의 관계 속에서 이루어진다. 앞서 이야기한 것처럼 현행 유지에 최대한 가까운 미시적 조정부터 구조적 개편까지 상당히 넓은 범위에서 대안들이 논의되고 있다. 연금제도는 목적과 효과 외에도 정치적·사회적 수용 가능성이 선택에 상당한 영향을 주기 때문에 개별 대안이 갖는 정책 효과와 함께 집행 가능성까지 고려해야 한다.

정책 영역에서 기초연금의 중장기 개편 방안은 크게 세 가지로 나뉜다(표 3). 첫째, 현행 유지에 가까운 형태로, 선정 기준을 목표 수급률에서 일정 소득수준 이하로 조정하되 기준중위소득 등을 활용하여 점진적으로 조정해 나가는 방안이다. 이 방안은 미시적 변화이기 때문에 제도 수용성이 높다는 장점이 있으나 선정 기준과 급여 산정의 복잡성이 근본적으로 개선되지 않으면 지금과 마찬가지로 신청주의에 수반되는 문제들이 지속될 수 있다. 둘째, 구조적 개편 중 하나로 최저소득보장연금으로의 전환이다. 지급 대상을 축소하는 대신 급여액을 인상하여 부조 성격을 강화하고, 장기적으로는 국민연금 성숙을 전제로 최저연금으로 전환하는 구상이다. 비용 투입 대비 노인빈곤의 개선 효과가 크다는 장점이 있지만, 노인만을 대상으로 하는 범주적 공공부조 성격이 강화될 때 세대 간 형평성 논란이 발생

할 수 있다. 셋째, 또 다른 구조적 개편으로 보편적 기초연금 도입은 사회권에 입각하여 급여환수 (clawback)를 통해 초고소득층을 제외하고, 거주 이력에 따라 급여액을 차등화한다. 이 경우 노후소득의 예측 가능성이 높아지고 대상자 선별에 필요한 행정비용이 절감될 수 있지만, 향후 노인 규모 증가를 고려할 때 재정 부담이 크고 저소득 노인에 대한 별도의 보충급여가 필요할 수 있다(기초연금적정성평가위원회, 2023).

여기서 중요한 것은 국민연금에 대한 미래 전망에 따라 기초연금 개편의 방향이 달라질 수 있다는 점이다. 장기적으로 국민연금 사각지대가 크게 개선될 것으로 기대한다면 기초연금을 부조 성격으로 재편하거나 부족한 연금액을 보충하는 최저연금 도입이 가능할 것이다. 이와 반대로 사각지대가 고질적으로 유지된다면 부조 성격의 기초연금에서 배제되는 집단이 확대될 가능성과 장기적으로 최저연금 지출 규모가 예상보다 커질 가능성이 공존한다.

[표 3] 중장기적 기초연금 개편 방안

구분	모수적 개편	구조적 개편	
	현행 유지에 가까움	최저소득보장연금	보편적 기초연금
도식화			
검토 배경	- 현행 제도 틀을 개편하지 않는 수준에서 급여 수준 인상 (기준연금액 40만 원)	- 국민연금을 통한 노후소득이 불충분한 집단에 대한 정책 대응 필요	- 국민연금과의 제도 이원화
기본 개념 및 특징	- 준보편적 제도로 유지	- 지금 대상 축소, 급여 수준 인상(부조 성격 강화) - 장기적으로는 (국민연금 성숙 전제하에) 최저연금 형태로 전환	- 사회권에 입각한 보편적 제도(초고소득층 제외, clawback) - 액화노동, 일자리 축소 등 노동시장 다변화에 가장 안정적으로 대응
	- 선정 기준을 목표 수급률에서 일정 소득수준 이하로 변경하되 중위소득 등을 활용하여 점진적 조정	- 목표 수급률 미적용	- 거주 이력에 따라 급여액 차등화
평가	- 제도 수용성 ↑ - 높은 행정비용 발생	- 노인 대상 공공부조 제도 염두(노인만을 대상으로 하는 범주적 공공부조 제도에 대한 형평성 문제 발생 가능성) - 비용 투입 대비 노인빈곤 해소에 가장 효과적	- 노후소득 예측 가능성 ↑ - 대상자 선별에 수반되는 행정비용 절감 - 노인인구 증가에 따른 높은 재정 부담 발생 - 저소득 노인에 대한 별도의 보충급여 필요 가능성

출처: “기초연금 적정성평가위 최종보고서 및 회의자료”, 기초연금적정성평가위원회, 2023을 바탕으로 저자 재작성.

4 해외 노후최저소득보장제도의 급여 지급 방식 비교

가. 해외 노후최저소득보장의 급여 지급 방식⁴⁾

해외에서 기초연금과 최저연금은 신청의 전제 또는 자동 지급 여부에서 서로 다른 운영 방식을 택하고 있다. 특히 최저연금은 공적 소득비례연금과 연계된 보충급여 형태로 설계되는 경우가 많아 수급권 확인과 급여액 산정이 연금 청구 시 자동으로 함께 이루어지기도 하고, 이와 반대로 보충급여에 관한 별도 신청 절차가 요구되기도 한다.

최저연금을 운영하는 국가 가운데 스웨덴은 공적 소득비례연금(Allmän pension)을 신청할 때 최저보증연금(Garantipension)이 동시에 산정되어 자동으로 지급되는 방식이다. 물론 신청주의가 더욱 강하게 적용되는 경우도 존재한다. 예컨대 오스트리아는 법정 노령연금 신청 시 최저연금 성격에 가까운 보충급여(Ausgleichszulage)를 동시에 신청하도록 안내하며, 법정 급여 전반에서 신청주의 원칙(Antragsprinzip)을 명시한다. 이탈리아처럼 최저연금의 급여 산정을 위해 소득신고 등 추가 서류 제출이 요구되는 국가에서도 '선신청-후증빙'이 핵심으로 작동한다. 핀란드의 최저보증연금(GP: Guarantee Pension)은 법정 노령연금과 별도의 신청을 요구한다. 즉 공적 소득비례연금을 보완하

는 최저연금이 있더라도 신청주의 적용과 수준은 국가별로 상이하다.

거주 이력에 기반한 기초연금 운영 국가에서도 신청주의 적용은 일률적이지 않다. 캐나다 기초연금(OAS: Old Age Security)은 2013년부터 원칙적으로 별도 신청이 필요 없는 방식으로 전환되었고, 기초연금 하단(0층)에 위치한 부조 성격의 추가 급여(GIS: Guaranteed Income Supplement) 역시 기초연금 지급을 위한 소득 판정 시 수급대상을 자동적으로 선별하고 있다. 이 경우 행정당국이 보유한 여러 정보를 연계하여 수급가능자를 사전적으로 식별하고, 필요 시에만 별도의 절차를 안내하는 방식에 가깝게 운영한다. 이와 달리 네덜란드는 기초연금(AOW: Algemene Ouderdomswet)에서도 곧 수급 개시 연령에 도달함을 정부가 사전에 통지한 뒤 수급자가 온라인 동의를 거쳐야 급여 지급이 시작된다. 다시 말해 보편적 급여라도 신청 없이 자동 지급하는 것이 공통적이지 않으며, 자동 지급의 범위는 국가별 행정정보 연계, 동의 절차 등에 따라 달라진다.

나. 해외 사례가 주는 함의

해외 사례는 거주 기반 기초연금과 최저연금 사이에서 수급의 전제로 신청을 의무화할 것인지, 행정당국의 직권 적용을 확대할 것인지가 제도 유형

4) 국가별 출처는 참고문헌 목록을 참조할 것

만으로는 결정되지 않음을 보여 준다. 보편적 제도가 하더라도 자동 지급이 일반적이지 않으며, 선별적이더라도 신청주의가 필연적으로 높은 수준에서 적용되지 않는다. 결국 신청주의의 강도와 적용 범위는 제도 설계와 여러 행정적 조건의 ‘결합’에 따라 결정되는 것이다.

해의 최저연금 사례가 시사하는 바는 다음과 같다. 공적 소득비례연금과 연계된 보충급여 방식은 수급권과 급여액을 자동적으로 산정하게 하는 가능성을 제공하지만, 그 가능성이 곧 자동적인 권리 실현으로 이어지지는 않는다. 따라서 한국에서 사실상 훗날 최저연금을 가까운 최저소득보장연금으로의 개편을 이야기할 때 단지 제도의 성격을 보충급여로 전환하는 것만으로 현존하는 신청주의 문제가 쉽게 개선된다고 볼 수 없다. 이 경우 신청주의가 좀 더 느슨해지기 위해서는 국민연금 급여를 청구하는 시점에 최저연금 수급권 획득 여부와 급여액이 동시에 결정되고 지급되는 제도 연계가 필요할 수 있다. 그러나 보충급여 산정을 위한 조건을 까다롭게 정하여 별도 심사 절차를 강화할 경우 현행 신청주의가 갖는 미신청, 급여 지급 지연 등 행정상 어려움은 잔존하게 된다.

보편적 기초연금의 사례는 제도 적용의 포괄성을 높이는 개편 방안이 곧 자동 지급을 전제하지는 않을 수도 있음을 보여 준다. 한국의 기초연금은 지급 범위가 준보편적이지만, 소득인정액 산정, 여러 금액 및 연계 규정이 얽혀 있어 즉각적으로 자동 지급을 실시할 경우 사후 행정비용이 급증할 우려가 매

우 크다. 따라서 가장 현실적인 수준에서 논의할 수 있는 개선 방향은 신청 행위 자체를 없애는 것이 아니라 신청을 형식적인 절차로 단순화하여 신청자와 행정당국의 부담을 크게 낮추는 것에 가깝다. 물론 이 과정에서 수급 가능 여부를 신속하게 판단하기 위해 행정당국 간 공적 자료 연계를 원활하게 하는 것은 매우 중요한 과제다. 한편 네덜란드 사례는 제도 형태가 단순하더라도 동의 절차가 여전히 법적으로 유효함을 보여 준다. 즉 한국에서 기초연금과 같은 사회보장 급여의 자동 지급 논의를 단순히 데이터 연계 효율성을 높이는 것으로만 축소해석해서는 안 된다. 신청주의를 약화 혹은 폐지하는 과정에서 책임 소재를 어떤 방식으로 규정할 것인지, 오류 발생 시 권리 보호와 구제 방식을 어떻게 설계할 것인지에 대하여 종합적으로 고려할 필요가 있다.

5 나가며

이상의 내용들에 비추어 볼 때 제도 설계와 행정적 요건은 대단히 긴밀하게 연결되어 있다. 정책 설계의 역량, 정치적 집행력, 행정적 집행력이 모두 가능할 때 제도의 합리적인 집행이 가능하며(Barr & Diamond, 2009),⁵⁾ 이것은 제도 구성의 단순성과 맥을 같이한다. 기초연금의 신청주의 문제는 절차상 번거로움이기보다 준보편적 제도를 매우 복잡한 방식으로 선별해 온 것의 결과이다. 대상자 선별을 위한 제도 복잡성이 가중될수록 행정상 위험을 낮추기 위해 신청주의 적용을 강화하게 된다.

따라서 기초연금에 관하여 신청주의 자체에 방점을 두기보다는 신청 부담을 최소화하는 조치와 함께 대상자 선정 기준과 급여 산정의 복잡성을 완화하는 작업이 병행되어야 한다. 또한 장기적으로 제도 개편의 경로를 선택할 때 자동 지급을 우선 과제로 삼기보다는 제도 설계의 단순화와 행정집행의 효율화가 동반되어야 현행 신청주의에서 파생되는 문제들이 상당 부분 해결될 수 있음을 분명히 해야 한다. ■

참고문헌

- 고제이, 우해봉, 송창길, 류재린, 천미경. (2025). **기초연
금 수급률 및 통계 분석 연구**. 보건복지부, 한국보
건사회연구원.
- 기초연금법, 법률 제12617호 (2014).
- 기초연금적정성평가위원회. (2023). **기초연금 적정성평
가위원회 최종보고서 및 회의자료**.
- 김기태, 강신욱, 김태완, 노대명, 이현주, 함영진, 김성아,
이원진, 임덕영, 임완섭, 정은희, 오성재, 이다미,
이주미, 최준영. (2025). **복지급여 신청주의 개선
을 위한 연구**. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2024). **통계로 본 2023년 기초연금**.
- 정경희, 이윤경, 최현수, 김태완, 이현주, 이소정, 손창균,
강성호, 권혁진, 이은진, 윤지은. (2009). **기초노
령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가**. 한국보건
사회연구원.
- Barr, N., & Diamond, P. (2009). Reforming pensions:
Principles, analytical errors and policy
directions. *International social security
review*, 62(2), 5-29.
- Government of Austria. (2025). *The application
principle*. [https://www.oesterreich.gv.at/
en/themen/arbeit_beruf_und_pension/pens
ion/1/1/Seite.270102](https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/arbeit_beruf_und_pension/pension/1/1/Seite.270102)
- Government of Canada. (2025). *Guaranteed
Income Supplement: Apply*. [https://www.
canada.ca/en/services/benefits/publicpen
sions/old-age-security/guaranteed-incom
e-supplement/apply.html](https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/old-age-security/guaranteed-income-supplement/apply.html)
- Kela. (2025). *Guarantee pension*. [https://www.
kela.fi/guarantee-pension](https://www.kela.fi/guarantee-pension)
- Pensionsmyndigheten. (2025). *Garantipension -
om du har låg pension*. [https://www.pensi
onsmyndigheten.se/forsta-din-pension/
sa-fungerar-pensionen/garantipension](https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB). (2025). *How to
claim an AOW pension if you live in the
Netherlands*. [https://www.svb.nl/en/aow-
pension/arranging-your-affairs/applying-
for-an-aow-pension-if-you-live-in-the-n
etherlands](https://www.svb.nl/en/aow-pension/arranging-your-affairs/applying-for-an-aow-pension-if-you-live-in-the-netherlands)

5) “이행(Implementations). 한 나라의 (행정적) 집행 능력을 고려하지 않은 채 과도하게 정교한 제도를 설계하는 것은 바람직하지 않다. 성공적인 개혁은 설계의 완성도만으로 담보되지 않는다. 정책 설계 역량뿐 아니라 정치적 집행력과 행정적 집행력이라는 세 축이 함께 뒷받침되어야 한다. 그럼에도 집행은 종종 부차적인 문제로 취급된다. 집행은 단순한 실행 단계가 아니라 설계와 동등한 수준의 전문성과 기술을 요구하는 영역이다. 따라서 정책이 만들어지는 초기부터 집행 가능성이 설계에 포함되어야 하며, 이것이 사후적으로 보완하는 방식에 그쳐서는 안 된다. 그러나 정책결정자와 자문가들은 실제 개혁을 추진하는 데 필요한 제도·조직·정치적 조건이 충분히 갖춰져 있다고 과도하게 낙관하는 경향이 있다.”(Barr & Diamond, 2009, p. 22)

Restructuring the Public Old-Age Income Security System: Addressing the Basic Pension's Application-Based Approach

Lee, Dah-Mi

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Introduced in 2014 and—after successive increases in benefit levels—now firmly established as a quasi-universal program, the Basic Pension suffers from administrative inefficiencies arising from its application-based approach and other complex eligibility criteria. The non-take-up of the Basic Pension, insofar as the problem stems simply from a lack of information or from conflicts with other benefit programs, is attributable less to individual choices and more to deep-seated issues that concern the public old-age income security system itself. Experiences from Western countries show that universal benefits do not necessarily involve automatic payment and that benefits supplemental to earnings-related pensions do not always require individuals to apply first. Future efforts to improve the Basic Pension, particularly regarding the application-based approach, should focus on making its workings rational by removing unnecessary complexity, with a medium-to-long-term goal of enhancing the coherency of the old-age income security system as a whole.